

**IV Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San
Tiago Dantas SP
Memorial da América Latina, SP
06-08 de novembro de 2013**

CONTINUIDADES E MUDANÇAS NO DISCURSO BRASILEIRO PARA OBTENÇÃO DE
ASSENTO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU DOS GOVERNOS FERNANDO
HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

COELHO, Natália Bandeira Ramos
Universidade de Brasília (UnB)
Área temática: Política Externa

Brasília, outubro 2013

"Dois homens de Estado, os presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao exercerem 16 anos de mandato, são determinantes para a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional, na passagem do século XX para o XXI."

Amado Cervo (2011)

Introdução

Este artigo buscar ampliar a compreensão de um dos principais objetivos da diplomacia brasileira, a candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU). O relançamento oficial dessa meta da política externa foi feito pelo Chanceler Celso Amorim, em 1994, durante o governo do Presidente Itamar Franco. Realizar-se-á uma análise dessa pretensão do Estado brasileiro a partir do estudo comparativo dos discursos proferidos pelos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) nas sessões anuais de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

A escolha de basear a análise nos discursos proferidos pelo Brasil na abertura das Sessões Ordinárias da AGNU justifica-se, primeiramente, por serem momentos de destaque da participação do governo brasileiro, em que sua fala possui grande ressonância no contexto internacional, servindo como representação do que é prioritário para a política externa brasileira daquele período. Segundo, tendo em vista a coincidência histórica dos presidentes terem exercido dois mandatos presidenciais sucessivos, permanecendo 8 anos cada um no poder, duplicou o número de discursos de cada presidente, aumentando a incidência de manifestação e igualando o universo amostral de cada governante.

O fato de haver grande disparidade entre as propostas, as pautas e as prioridades internas dos dois governantes sugere a suposição de que haja diferenças na condução da política externa brasileira e da candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança nos períodos referentes aos seus mandatos. A análise proposta auxilia na identificação do grau de autonomia que de goza a diplomacia brasileira em relação ao plano interno e às mudanças de governo, sendo, portanto, mais um elemento a auferir relevância na análise comparada dos discursos dos governos das administrações psdbista e petista, que apresentam significativas diferenças partidárias, políticas e ideológicas.

Metodologia

É realizada a análise comparativa qualitativa dos discursos dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) proferidos na Sessões

Ordinárias da AG da ONU nos 16 anos referentes aos seus quatro mandatos, período que compreende os anos de 1995 a 2010. Dessa forma, verifica-se a importância conferida à candidatura brasileira ao Conselho de Segurança baseando-se na frequência com que foi mencionada, detectando semelhanças e diferenças nos argumentos utilizados pelos representantes da nação de então para sustentá-la.

A ascensão das técnicas de análise do discurso nas ciências sociais ocorreu com a virada linguística, na segunda metade do século XX. Impulsionadas pela crítica ao positivismo, as inúmeras variáveis de análise discursiva compartilham da "rejeição da noção realista de que a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir ou descrever o mundo, e uma convicção da importância central do discurso na vida social" (Gill *apud* Bauer & Gaskell, 2002: p. 244). Dessa forma, a proposta dos analistas de discurso centra-se no interesse pelos textos em si mesmos e seu enfoque é distinto do dos demais cientistas sociais,

"cujo interesse na linguagem é geralmente limitado a descobrir 'o que realmente aconteceu', ou qual é realmente a atitude de um indivíduo com respeito a X, Y ou Z. Ao invés de ver o discurso como um caminho para outra realidade, os analistas de discurso estão interessados no conteúdo e na organização dos textos". (op. cit., p. 247)

Por ser o objetivo deste estudo perceber o modo pelo qual as diferenças de contextos político, interno, externo e econômico influenciaram os pronunciamentos dos representantes brasileiros na ONU, e não ser uma apreciação do discurso em si mesmo, assemelha-se ao pretendido pelos cientistas sociais e foge do escopo proposto pela metodologia da análise do discurso.

Ademais, foge do escopo deste estudo a análise das conjunturas internas e internacionais que influenciaram os pronunciamentos. Cada discurso está circunscrito em um aglomerado único de circunstâncias, que refletem desafios, constrangimentos e oportunidades internos e internacionais. Dessa forma, não há dúvida de que inúmeros fatores influenciaram a escolha dos elementos citados e priorizados pelos governantes, de modo que seus discursos refletem não apenas suas ideologias e políticas, mas toda a soma de elementos conjunturais e estruturais num determinado espaço e num tempo histórico. Portanto, não se pretende com este artigo realizar generalizações ou conclusões absolutas quanto a política externa brasileira analisada nos discursos; limita-se, apenas, a produzir conhecimento que permita fazer inferências, ampliar a compreensão do período estudado e, quiçá instigar futuras pesquisas.

As Políticas Externas de FHC e de Lula

As diferenças ideológica e programática existentes entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) são notórias. O ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi um dos principais opositores do governo FHC e fundamentou seus discursos, ao longo de seu governo, na necessidade de mudar as políticas implementadas pela administração do Presidente Cardoso (Vigevani & Cepaluni, 2007). Todavia, não há consenso na literatura quanto a se houve prevalência de mudanças ou de continuidades nas políticas externas conduzidas por esses presidentes durante seus respectivos mandatos (Vilela e Neiva, 2011). As semelhanças na atuação internacional do Brasil, que neste artigo se limitam ao âmbito da ONU, mais especificamente aos pronunciamentos feitos nas aberturas das Sessões Ordinárias anuais da Assembleia Geral, permitem, ademais, questionar até que ponto a política externa goza de autonomia perante influências da política interna e mudanças de governo (Gourevitch *apud* Vilela e Neiva, 2011).

O debate quanto a prevalência de continuidades ou mudanças entre os governos FHC e Lula divide opiniões de relevantes internacionalistas e cientistas sociais. O professor Amado Cervo considera que as mudanças na orientação da política externa brasileira foram significativas. Os presidentes seriam movidos por "paradigmas" – entendidos como conjuntos de conceitos e visões de mundo que formam a política externa e orientam a ação diplomática – contraditórios: "o primeiro (FHC) nutria suas ideias e decisões com a filosofia política do neoliberalismo, o segundo (Lula) com a missão logística do Estado" (Cervo & Bueno, 2011: p. 525). Dessa forma, o governo sob o comando do PSDB priorizou relações com países desenvolvidos, em especial com os EUA, de forma subserviente; teve postura idealista nos fóruns multilaterais; e não aproveitou as possibilidades de parceria com a China, Rússia e Leste Europeu (Cervo, 2003).

Uma corrente intermediária argumenta "que Lula seguiu os passos de FHC em algumas áreas e/ou políticas e inovou em outras" (Vilela e Neiva, 2011: p.73). Assim, os elementos de continuidade foram mais ou menos presentes a depender do tema e do prisma da análise realizada. Essa é igualmente a posição de Vigevani & Cepaluni (2007), que defendem não ter ocorrido uma ruptura expressiva entre as políticas externas dos dois presidentes, mas, sobretudo, uma mudança de ênfase:

"While there was no significant rupture from the paradigms of Brazilian foreign policy—some of the guidelines being reinforcements of actions already on course in the Cardoso administration—there was a change in the emphasis given to certain options opened previously." (Vigevani & Cepaluni, 2007: p. 1310)

Na visão de Alcides Costa Vaz, o governo Lula expôs mais continuidades que mudanças em

relação ao seu predecessor, tendo em vista que não houve um redirecionamento da política externa brasileira: "there are no unprecedented, innovative features or ruptures in the foreign policy priorities defined by President Lula da Silva" (Vaz, 2004: p. 3). Dessa forma, a singularidade da administração petista foi sua disposição em agir de modo mais assertivo e proativo na defesa de seus interesses na arena internacional, pois a maioria das frentes de ação diplomática do governo FHC foram mantidas, como a própria meta de obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Análise dos discursos do governo Fernando Henrique Cardoso

O primeiro pronunciamento do governo FHC na abertura da Quinquagésima Sessão Ordinária da AGNU, em setembro de 1995, foi proferido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, que ocupou o cargo durante a quase totalidade dos mandatos do governo psdbista, deixando a pasta somente em 2001. O ano de 1995 marcou a celebração do aniversário de cinquenta anos da ONU e não por acaso Lampreia dedicou grande parte de seu discurso à história, aos desafios e às possibilidades futuras da Organização. Isso é evidenciado pelo fato de o Ministro ter se referido às Nações Unidas 36 vezes, sendo essa a segunda maior frequência registrada nos 16 anos analisados.

A reforma do sistema da ONU, em especial do seu Conselho de Segurança, é considerada "um imperativo que não mais deve ser postergado" (Corrêa: 2011, p. 724). A proeminência que as reformas possuem são evidenciadas pelas 15 ocorrências dessa temática no pronunciamento. O argumento no qual se baseia o Chanceler para justificar a urgência da reforma gravita em torno do conceito de representatividade. Essa seria necessária para dotar o CSNU de "legitimidade inquestionável"; de composição "mais equilibrada e que reflita melhor a diversidade de visões de mundo"; de "maior autoridade e eficiência" (*op. cit.*, p. 725).

A reforma sugerida visa a ampliação tanto dos membros permanentes quanto dos temporários. Apesar de não explicitar quantas vagas deveriam ser criadas, nem de mencionar o Brasil como candidato a uma delas, Lampreia deixa transparecer a aspiração brasileira ao proferir que "países em desenvolvimento com projeção global (...) devem estar presentes no núcleo de membros permanentes" (*op. cit.*, p. 725).

Na Quinquagésima Primeira Sessão da AGNU, ocorrida em 23 de setembro de 1996, o Ministro Lampreia voltou a representar o Brasil e a proferir o discurso de abertura em nome do presidente FHC. Seu pronunciamento apontou para a ameaça da Organização tornar-se anacrônica e alegou que as Nações Unidas "se encontram diante de uma encruzilhada" (*op. cit.*, p. 727), tendo em vista as novas configurações das forças mundiais e os seus desdobramentos. Uma percepção

eminentemente pessimista é esboçada para a Organização que "enfrenta sua pior crise financeira e de motivação" (*op. cit.*, p. 739), como demonstra o trecho:

"Temos de corrigir a tendência a produzir reuniões cujo único resultado é gerar novas reuniões ou resoluções de sentido retórico. Temos de acabar com a imagem de uma ONU morosa, letárgica e incapaz de corresponder aos desafios dos tempos." (*op. cit.*, p. 741)

O endividamento da Organização estaria a ponto de comprometer sua eficiência e o adequado desempenho de suas funções, ameaçando-a de perder espaço para outras entidades e organismos. Diante desse quadro, a solução indicada por Lampreia é de reformar as Nações Unidas, fundamentando-se nos seguintes elementos: possibilitar a ONU ser um contraponto ao unilateralismo e às "políticas de poder"; provê-la de "capacidade de atuação no mundo", que não é mais como o da época de sua criação; devolver-lhe a "condição de foro privilegiado do debate e da ação político-diplomática" (*op. cit.*, p. 741). O embaixador defende, igualmente, a reforma do CSNU, como apontado no trecho:

*"Há hoje um virtual consenso de que o Conselho deve ser ampliado para **permitir uma maior participação de países com capacidade de atuação global e disposição de arcar com as responsabilidades daí decorrentes.**"* (*op. cit.*, p. 742)

Embora não seja mencionada explicitamente a aspiração brasileira a ocupar um assento permanente no CSNU, fica evidente, na passagem supracitada grifada (grifo meu), a candidatura 'velada' do Brasil.

As credenciais brasileiras apresentadas por Lampreia para legitimar a ampliação da participação brasileira no âmbito internacional, resumidas pelo Embaixador Seixas Corrêa, traduzem os seguintes argumentos: tamanhos da democracia, da economia, do mercado interno, capacidade de atração de investimentos, vetor de paz e diversidade interna (multiculturalismo). A esses fatores, acrescenta-se o Brasil ser um líder em desarmamento, fato que é expressado inúmeras vezes, como demonstram as sete ocorrências do termo ao longo do discurso.

A Quinquagésima Segunda Sessão Ordinária da AGNU, em 22 de setembro de 1997, foi novamente aberta por pronunciamento do Ministro Luiz Felipe Lampreia. Foi a primeira sessão após a ascensão de Kofi Annan ao posto de Secretário-Geral da ONU. As propostas de reforma dele,

apresentadas no relatório "Renewing the United Nations: A Programme for Reform"¹, e as do presidente da AGNU de então, o Embaixador malásio Razali², foram recebidas com satisfação pelo governo brasileiro, alterando o tom pessimista do discurso proclamado no ano anterior. Aproveitando-se dos debates no âmbito do Grupo de Trabalho e impulsionado pelas proposições, Lampreia deteve-se mais detalhadamente no tema da reforma e na proposta brasileira, sendo esse o discurso em que o assunto foi mais amplamente elaborado de todos os dezesseis anos aqui analisados.

A parte do pronunciamento que se refere à ONU principia assinalando os problemas enfrentados pela Organização, que comprometem sua eficácia na promoção da paz, da cooperação e do desenvolvimento: inação, incapacidade de gerar consensos, obstrucionismo e excessiva politização. Dessa forma, o Ministro urge para a reforma, que "tornou-se inadiável" (*op. cit.*, p. 757), e preconiza que ela compreenda não apenas mudanças na estrutura da Organização, mas também no que tange aos temas e aos conteúdos trabalhados no âmbito das Nações Unidas. Isso foi ressaltado nas passagens:

"As Nações Unidas não podem perder-se em tarefas cuja execução melhor caberia a outros Organismos internacionais ou agências especializadas." (op. cit., p. 757)

"É urgente q a Assembleia Geral evolua para uma agenda mais concentrada naquilo que é fundamental para assegurar um papel de relevo para as Nações Unidas nas relações internacionais." (op. cit., p. 758)

"(...) é imperativo que as Nações Unidas recuperem o sentido original da Carta, concentrando-se nas suas missões essenciais (...)" (op. cit., p. 758)

"Os Estados-Membros devem (...) assumir o compromisso de estabelecer prioridades e eliminar o supérfluo. Só assim a Organização inteira – e não apenas o Secretariado – poderá se concentrar em suas tarefas fundamentais." (op. cit., p. 758)

No que diz respeito aos argumentos elencados pelo representante brasileiro quanto a reforma do CSNU, a demanda por maior representatividade é novamente ressaltada. Lampreia defende a

¹ Esse primeiro plano de reforma de Annan não sugeriu a expansão dos assentos do Conselho de Segurança, o foi feito posteriormente com o relatório "In a Larger Freedom", apresentado na AGNU em 2005. Disponível em: www.globalpolicy.org.

² O "Plano Razali" propunha a criação de cinco novos assentos permanentes: duas a serem ocupadas por países desenvolvidos e uma por cada região: África, América Latina e Ásia. Os membros temporários teriam mais quatro vagas, três ocupadas pelas regiões supracitadas e uma pela Europa Oriental. Disponível: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/antonio_celso_alves_pereira.pdf (acesso 20/09/2013).

ampliação dos assentos permanentes e dos rotativos, ambos com a representação de países em desenvolvimento; e rechaça a criação de novas categorias de membros, o que esvaziaria o poder dos futuros integrantes. A escolha dos novos membros seria feita de forma democrática e regional. A inovação do discurso do Ministro foi a de mencionar que o Brasil "já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança" e que o país ocuparia o assento "em representação da América Latina e do Caribe" (*op. cit.*, p. 759).

O Brasil foi novamente representado pelo Ministro Lampreia na Quinquagésima Terceira Sessão da AGNU, que proferiu o discurso inaugural em 21 de setembro de 1998. O Embaixador menciona as "credenciais" do Brasil para "desempenhar papel mais ativo na construção de uma ordem mundial que favoreça a realização da paz e do desenvolvimento" (*op. cit.*, p. 770): peso relativo do país; histórico de seu comportamento internacional; amadurecimento da democracia; modernização da economia. Pode-se inferir que essas credenciais serviriam igualmente para legitimar a aspiração brasileira no CSNU, tendo em vista que a atuação do Brasil no Conselho seria na direção de promover objetivos análogos.

Quanto ao tema da reforma da ONU, Lampreia reiterou a posição brasileira de que o CSNU deve ser ampliado, "nas duas categorias de membros, com a presença, em ambas, de países em desenvolvimento" (*op. cit.*, p. 774). Os argumentos empregados para validar a demanda pela reforma são semelhantes aos mencionados no discurso da Quinquagésima Sessão, de setembro de 1995 e baseiam-se em três elementos: necessidade de aumentar a legitimidade, a representatividade e a eficácia do Conselho.

O primeiro discurso na Assembleia Geral na ONU do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique foi feito pelo Chanceler Lampreia em 20 de setembro de 1999, na abertura da Quinquagésima Quarta Sessão. O pronunciamento incitou de forma vaga a reforma da ONU, exortando o "caminho da renovação, da mudança" para que a Organização seja "forte e eficaz" (*op. cit.*, p. 790) e rompeu o diferenciou-se do padrão esboçado nos anteriores ao não explicitar a reforma do Conselho de Segurança.

Em 12 de setembro de 2000, o Ministro Lampreia proferiu seu sexto e último discurso como representante brasileiro na Sessão de abertura da Quinquagésima Quinta Sessão da AGNU. Conforme avalia o Embaixador Seixas Corrêa, o pronunciamento "caracterizou-se por especial viés analítico. Iniciava-se o novo milênio. O momento era de avaliação e de renovação de expectativas" (*op. cit.*, p. 793). Todavia, no balanço realizado pelo chanceler em sua fala, a reforma da ONU e do seu Conselho não são abordadas, constituindo episódio inédito na gestão do governo FHC até então.

O discurso do Brasil na Quinquagésima Sexta Sessão de abertura da AGNU, em 10 de novembro de 2001, foi realizado pelo próprio presidente, sendo a primeira vez que isso ocorreu, no seu sétimo ano como chefe do Estado brasileiro. O tema da reforma da ONU foi retomado, com a exortação do presidente para que o CSNU contemple em seus membros permanentes "países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje" (*op. cit.*, p. 820). Trata-se, novamente, de apelo a candidatura velada do Brasil ao assento permanente, fundamentada em argumento expressado em inúmeras ocorrências: o da representatividade. Ao defender que o Conselho não pode permanecer com uma composição que reflete "o arranjo entre os vencedores de um conflito ocorrido há mais de 50 anos" (*op. cit.*, p. 820), FHC aproveita para lançar mais um elemento, inédito, a favor da concessão de uma vaga permanente no CSNU ao Brasil, a participação de soldados brasileiros na II Guerra Mundial.

O último pronunciamento do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso perante a Quinquagésima Sétima Sessão Ordinária da AGNU, em 12 de setembro de 2002, foi realizado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer, que sucedeu Lampreia no comando do Itamaraty e permaneceu na função até o fim do mandato no presidente Cardoso, no início de 2003. No que se refere à questão da reforma do CSNU, o discurso de Lafer manteve-se fiel a linha desenvolvida até então. Voltou a exortar a ampliação dos assentos permanentes e temporários do Conselho, fundamentando-se no imperativo de "aumentar sua legitimidade e criar bases mais sólidas para a cooperação internacional". A candidatura do Brasil persiste, conquanto indireta e implícita, sugerida na afirmação de que o país "está pronto a dar sua contribuição para o trabalho do Conselho de Segurança e a assumir todas as suas responsabilidades" (*op. cit.*, p. 831).

Análise dos discursos do governo Luiz Inácio Lula da Silva

O primeiro discurso do governo petista perante a Quinquagésima Oitava Sessão Ordinária da AGNU foi proferido pelo próprio presidente, em 23 de setembro de 2003. O apelo de Lula à reforma da ONU realizou-se em bases não distantes do que era feito pelo seu antecessor. A interpelação ao "risco de retrocesso no ordenamento político internacional" e à necessidade de dotar o CSNU de "instrumentos eficazes de ação" e de legitimidade assemelham-se aos argumentos do governo psdbista. Ademais, é proposta a expansão dos membros do Conselho, especialmente dos permanentes, que modo que essa reflita

"as mudanças que se processaram no mundo, sobretudo a emergência de países em desenvolvimento como atores importantes muitas vezes exercendo papel crucial na busca no cenário internacional de soluções pacíficas e equilibradas"

para conflitos." (op. cit., p. 841)

Embora não se delineie uma proposta clara no que tange a quantidade nem a composição almejada, o modelo dos pleitos anteriores de defender tacitamente as credenciais do Brasil para ocupar tal vaga persevera. Dessa forma, a candidatura velada é evidenciada pela afirmação de que "o Brasil está pronto a dar sua contribuição", elemento frequentemente reiterado, parafraseado em vários discursos.

Lula reintroduz outro componente que havia emergido apenas na locução do Ministro Lampreia de 1997: a de que poderia ser o representante da América Latina no CSNU. Fica implícito na afirmação de que o Brasil estaria pronto para "refletir as percepções e os anseios" do continente latino-americano e no agradecimento ao apoio recebido "na América do Sul e fora dela"³, estimulando o presidente a persistir na defesa de um Conselho "adequado à realidade contemporânea" (*op. cit.*, p. 841).

O pronunciamento do presidente Lula perante a Quinquagésima Nona Sessão Ordinária da AGNU, em 21 de setembro de 2004, conclama uma reforma do Conselho que contemple a ampliação dos seus membros permanentes, de modo que esteja adequado à realidade contemporânea e que não perpetue "aquela do pós-Segunda Guerra ou da Guerra Fria" (*op. cit.*, p. 859). Embora o discurso não mencione a candidatura, houve grande movimentação da diplomacia brasileira naquele ano em prol da aspiração do Brasil, tanto com a formação do G-4⁴ quanto com a colaboração do representante brasileiro no Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, instituído e coordenado pelo Secretário-Geral da ONU Kofi Annan⁵.

Em 17 de setembro de 2005, foi a ocasião do Embaixador Celso Amorim, que estava na condução do Itamaraty desde 1º de janeiro de 2003, no início do governo do presidente Lula, representar o Brasil na abertura da Sexagésima Sessão Ordinária da AGNU. O tema da reforma permanecia em voga na agenda internacional e dias antes da inauguração dos trabalhos anuais da Assembleia Geral, o Conselho de Segurança havia organizado uma reunião de cúpula, que contou com a presença do presidente Lula, para discutir as propostas de ampliação.

O Ministro Amorim centrou sua argumentação em prol da reforma do CSNU na premência

³ A busca por apoio à candidatura brasileira em encontros presidências bilaterais foi um elemento inovador da diplomacia presidencial do governo Lula. (Brigido, 2010).

⁴ O G-4 foi criado em setembro de 2004 com o objetivo de promover a articulação conjunta das candidaturas de Brasil, Índia, Japão e Alemanha a membros permanentes do CSNU.

⁵ O trabalho do painel considerou a ampliação do Conselho de Segurança uma necessidade e elaborou duas propostas de reforma (Brigido, 2010).

de um Conselho mais representativo, democrático e eficaz; que não perpetue "desequilíbrios contrários ao espírito do multilateralismo" (*op. cit.*, p. 893). No que tange a proposta brasileira, o Ministro limitou-se a defender uma "expansão dos assentos permanentes e não permanentes, com países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina em ambas as categorias" (*op. cit.*, p. 893).

Apesar do pleito nacional em prol do alcance de uma vaga definitiva no CSNU não ser mencionado, Amorim elenca os avanços da política externa brasileira, exemplificando o compromisso do país com "os ideais que levaram a criação da única Organização de vocação universal" (*op. cit.*, p. 896). Esses avanços, enumerados pelo Chanceler, podem ser entendidos como credenciais indiretas do Brasil, que justificariam a concessão de maior proeminência ao espaço de atuação do país na arena internacional. O renovado interesse pelo mundo árabe, a participação nos esforços de paz no Haiti, o fortalecimento dos vínculos com a África, a criação do IBAS e do G-20, a integração com os vizinhos da América do Sul por meio do MERCOSUL são os fatos elencados para ilustrar a capacidade de atuação global do Brasil.

No pronunciamento de 19 de setembro de 2006, Lula voltou a dirigir-se ao plenário da Assembleia Geral, na abertura da Sexagésima Primeira Sessão. O Presidente apontou para a "erosão de credibilidade" da ONU, que diante dos conflitos no Oriente Médio, foi acusada pela opinião pública mundial de ser morosa e incapaz de agir com a necessária celeridade. O imperativo da reforma da ONU, em especial do seu Conselho, é justificado com argumentos recorrentes no discurso brasileiro: o órgão deve tornar-se mais democrático, legítimo e representativo.

O caráter inovador do apelo, que não existia nos pronunciamentos do governo psdbista, é o de lançar a candidatura como uma ação conjunta de países, como os do G-4 e da "grande maioria dos estados membros" que corroboraria a ampliação do Conselho com países em desenvolvimento no seu quadro permanente. (*op. cit.*, p. 907). Isso é um reflexo da intensa movimentação da diplomacia brasileira em prol da campanha nacional, articulada em eventos da ONU, em encontros presidenciais bilaterais e nas discussões do G-4. Conquanto a menção à candidatura no discurso do presidente seja relativamente breve, deixa transparecer as diversas e amplas frentes que o país tem tomado no sentido de torná-la uma realidade.

O discurso do Presidente Lula perante a Sexagésima Segunda Sessão da AGNU, realizado em 25 de setembro de 2007, foi a primeira participação do presidente na Assembleia Geral no seu após sua reeleição. O líder petista abordou o tema da reforma do Conselho de Segurança e felicitou a proposta francesa, apresentada pelo então presidente Nicolas Sarkozy, de ampliar os assentos permanentes com a entrada dos países do G-4 e de um ou dois países africanos, além da expansão

dos membros não permanentes. Lula incita a reformulação do Conselho, sem explicitar, contudo seus pormenores. Apenas reitera o argumento principal de "ser necessária uma maior participação dos países em desenvolvimento nos grandes foros de decisão internacional, em particular o Conselho de Segurança das Nações Unidas" e estressa a premência da reforma conclamando: "É hora de passar das intenções à ação." (*op. cit.*, p. 919).

O pronunciamento do ano subsequente, na Sexagésima Terceira Sessão Ordinária da AGNU foi uma vez mais realizado pelo presidente Lula, em 23 de setembro de 2008. A abordagem do tema da reforma do Conselho foi semelhante a ocorrida em anos anteriores. O argumento da composição anacrônica do CSNU, que limita sua representatividade e legitimidade, é evidenciado na passagem "A estrutura vigente, congelada há seis décadas, responde cada vez menos aos desafios do mundo contemporâneo" (*op. cit.*, p. 934).

Ainda que não explicita a candidatura do Brasil para assento permanente do CSNU, Lula dedica boa parte de seu discurso a apresentar possíveis credenciais brasileiras, como suas ações solidárias em países pobre, sobretudo os africanos; sua atuação no IBAS, no G-20, nos BRICS, nas cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes; além de sediar a cúpula da UNASUL sobre integração e desenvolvimento. Dessa forma, salienta o presidente:

"Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar." (*op. cit.*, p. 934)

No discurso proferido perante a Sexagésima Quarta Sessão Ordinária da AGNU, em 23 de setembro de 2009, Lula retomou a linha de política externa consistentemente defendida pelo seu governo e clamou por um Conselho de Segurança mais representativo, renovado e "aberto a novos membros permanentes". O presidente consagrou grande parte de sua fala a elencar as qualidades que a Organização das Nações Unidas deve possuir e apresentou a transição em direção a um mundo multipolar como um possível fator de revitalização da Organização. O pronunciamento encerrou-se urgindo a construção de uma ordem internacional "sustentável, multilateral, menos assimétrica, livre de hegemonismos e dotada de instituições democráticas" como "a única forma de reparar tantas injustiças e de prevenir tragédias coletivas" (*op. cit.*, p. 950).

O último pronunciamento do governo Lula perante o plenário da AGNU ocorreu em 23 de setembro de 2010, na abertura da Sexagésima Quinta Sessão, e foi realizado pelo Ministro Celso

Amorim. O chefe da diplomacia brasileira fez um balanço dos oito anos da administração petista e reafirmou as linhas gerais da política externa do presidente Lula: a integração regional, o humanismo, a solidariedade, a promoção dos direitos humanos, as iniciativas de cooperação Sul-Sul, o estreitamento das relações com a África, a defesa do meio ambiente, o multilateralismo.

A defesa da reforma do Conselho de Segurança foi mencionada reiterando os argumentos apresentados pelo presidente Lula ao longo dos seis anos em que esse se dirigiu à plenária da ONU. O apelo a favor de que o CSNU seja aberto à "participação dos países em desenvolvimento, inclusive como membros permanentes" (*op. cit.*, p. 967) sintetiza a proposta brasileira. Os métodos de trabalho do Conselho são, ademais, objeto de crítica e o ministro clama por mais transparência no encaminhamento de "assuntos que interessam a toda a Humanidade" (*op. cit.*, p. 967).

Conquanto não seja apresentado nenhum novo elemento no que tange a visão do Brasil de reforma para a ONU, Amorim elenca nova credencial brasileira para integrar de forma permanente o Conselho. A inédita participação brasileira no imbróglio nuclear do Irã, resultou na Declaração de Teerã de 17 de maio de 2009 e expôs a disposição brasileira de assumir maiores encargos nas ações em prol da paz e da segurança internacionais. O envolvimento brasileiro nas negociações do Oriente Médio não trouxe os resultados almejados, tendo em vista que não logrou impedir a adoção de sanções pelo CSNU contra o governo do Irã. Serviu, contudo, para mostrar ao mundo que "o Brasil tem procurado corresponder ao que se espera de um membro do Conselho de Segurança, mesmo não permanente, que é contribuir para a paz" (*op. cit.*, p. 967).

Resultados obtidos

O levantamento dos elementos encontrados nos discursos demonstra inúmeras semelhanças entre as conduções da política externa brasileira para a obtenção de assento permanente no Conselho dos presidentes em questão. Embora fossem movidos por objetivos e razões políticas diferenciadas, ambos governos concederam posição de destaque a esse objetivo, como pode ser comprovado pela menção reiterada desse tema nos discursos brasileiros nas Sessões Ordinárias da AGNU, e fundamentaram o pleito nacional com argumentos similares. A necessidade de auferir maior representatividade ao Conselho foi o elemento mais citado, estando presente na grande maioria dos pronunciamentos, seguido pelo apelo em conferir maior eficácia, legitimidade e democraticidade às ações emanadas do CSNU.

Outro argumento apresentado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ao defender essa meta da política externa brasileira consistiu em atribuir ao Brasil a condição de representante da América Latina, conforme discurso proferido pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia na 52ª Sessão da

AG da ONU, em 1997. Lula utilizou-se de recurso semelhante quando alegou que o Brasil estaria pronto para "refletir as percepções e os anseios" (*op. cit.*, p. 841) do continente latino, no pronunciamento perante a Quinquagésima Oitava Sessão Ordinária da AGNU, em 23 de setembro de 2003.

As deficiências da Organização, elencadas pelos governos FHC e Lula, bem como as ameaças advindas da incapacidade em reformá-la, são, ademais, similares. Os principais riscos à atuação da ONU e do Conselho de Segurança são anacronismo, morosidade, falta de credibilidade, inação, incapacidade de gerar consensos, obstrucionismo e excessiva politização. No que se refere às credenciais brasileiras para ocupar papel de maior destaque no contexto mundial, houve menos semelhanças, inclusive por serem elementos que refletiam diferenças de prioridades de política externa e mudanças conjunturais tanto internas quanto internacionais.

O governo FHC mencionou o amadurecimento da democracia; a modernização da economia; a dimensão do mercado interno; a capacidade de atração de investimentos; a diversidade interna (multiculturalismo); as iniciativas de desarmamento; o peso relativo do país; o histórico de seu comportamento internacional pacifista. O governo Lula, por outro lado, enfatizou os contatos com o mundo árabe; os esforços de paz no Haiti; o fortalecimento dos vínculos com a África; a atuação do IBAS, do G-20 e dos BRICS; o aprofundamento da integração com os países latinos; e a participação brasileira das negociações de segurança no Oriente Médio como fatos que demonstram a capacidade de atuação global do Brasil.

O governo FHC abordou com maior frequência a temática da ONU, como evidencia o quadro (abaixo) que apresenta o número de ocorrências que o termo 'Nações Unidas' – incluindo seus sinônimos – foi mencionado nos pronunciamentos de ambos os governos. Apesar de frequência significativamente maior que a apresentada pelo governo Lula, dos oito anos de administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o tema da reforma do Conselho de Segurança não foi explicitado nos pronunciamentos perante a 54^a (1999) e a 55^a (2000) Sessões Ordinárias da AGNU, o que não ocorreu em nenhum discurso proferido durante os dois mandatos petistas.

Conclusão

A análise dos pronunciamentos dos governos FHC e Lula perante as Sessões Ordinárias da AGNU no período de 1995 a 2010 demonstrou que, no âmbito dos discursos compreendidos neste universo amostral, prevaleceram continuidades quanto ao tema da candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A proposta de reformulação do Conselho, com a inclusão de novos membros, contemplando países em desenvolvimento em seus assentos

permanentes, foi defendida por ambos governos. A aspiração brasileira em ocupar uma das vagas do CSNU ampliado fez-se presente, na maioria das ocorrências, de forma velada e indireta.

Não obstante o governo do presidente petista ter utilizado-se de argumentos similares aos do seu antecessor, como o de tornar o Conselho um órgão mais democrático, legítimo e representativo, Lula inovou nas diversas frentes de ação que tomou para legitimar a ambição brasileira. Esses empreendimentos da diplomacia nacional, sob a liderança de Celso Amorim, são mencionados nos discursos, contudo, sem que seja possível ter a precisa dimensão da mudança na condução do pleito brasileiro que representaram.

Ademais, Lula inovou no empenho que concedeu a concretização da candidatura brasileira, refletido na presença significativa do presidente petista nas Sessões da AGNU. Ao contrário do seu antecessor, que se fez representar pelos seus Ministros de Estado em 7 de seus 8 anos de governo, Lula fez pessoalmente 6 pronunciamentos perante as Sessões Ordinárias da AGNU, só delegando ao Ministro Amorim essa atribuição em 2 ocasiões. A questão que o presidente Lula fazia em comparecer pode ser considerada um indicativo da maior importância que o seu governo atribuiu ao desempenho de papel de destaque pelo Brasil no contexto mundial, do que a concretização do pleito brasileiro como membro permanente do CSNU seria o coroamento.

Apesar de ambos presidentes terem desenvolvido ampla diplomacia presidencial, apenas Lula usou-se de encontros bilaterais para angariar apoio a causa nacional (Brigido, 2011). Ademais, a aliança forjada com os outros candidatos a membros permanentes do Conselho, representada pelo G-4, a liderança assumida pelo Brasil do Comando Militar da Missão das Nações Unidas para estabilização do Haiti (MINUSTAH) e a participação brasileira nas negociações sobre o programa nuclear do Irã, que culminou na Declaração de Teerã, de 2010, foram iniciativas inéditas, que serviram para embasar e legitimar o discurso do Brasil ser capaz de desempenhar crescentes responsabilidades na arena internacional.

Dessa forma, a perspectiva analítica que parece mais se aplicar ao posicionamento brasileiro diante da reforma do Conselho é a de autores como Vaz (2004) e Vigevani & Cepaluni (2007), que defendem não ter ocorrido uma ruptura expressiva entre as políticas externas dos presidentes, mas, sobretudo, uma mudança de ênfase: (Vigevani & Cepaluni, 2007: 1322)

"(FHC) wanted a permanent seat on the UN Security Council, but not enough effort was put into this objective by Brazilian diplomacy. Cardoso reached the point of declaring that he would prefer deepening regional integration and being part of the G-7 to a seat on the Security Council."

"(Lula's) Minister Celso Amorim firmly expressed the country's wish to obtain a permanent seat on the Security Council. The efforts put into this objective were considerable. Brazil's mission to Haiti is an attempt to prove to the international community that the country is ready to be a permanent Council member."

Este artigo visou entender como as significativas diferenças partidárias, políticas e ideológicas entre os presidentes FHC e Lula influenciaram a condução da política externa brasileira para a consecução de ascender a um assento permanente do CSNU. Por meio da análise dos pronunciamentos feitos nas sessões da AGNU, demonstrou-se que a candidatura permaneceu presente na quase totalidade dos discursos proferidos por ambos governos. Não houve, ademais, rupturas nos argumentos apresentados para embasá-la, nem na proposta de como deveria ser um futuro Conselho ampliado. A principal distinção evidenciada foi o maior empenho do governo Lula na direção de concretização dessa meta, o que, apesar de mencionado nos seus pronunciamentos, evidenciou-se mais no plano das ações diplomáticas do que no âmbito discursivo.

Quadro sinóptico de menções à ONU, ao Conselho e às respectivas reformas:

GOVERNO FHC							
	Nações Unidas	ONU	Organização (referindo-se à ONU)	Reforma da ONU	Reforma do Conselho	Conselho de Segurança	Palestrante
1995	24	0	5	7	8	1	Lampreia
1996	17	13	8	2	2	0	Lampreia
1997	23	0	8	7	8	6	Lampreia
1998	2	1	2	5	2	1	Lampreia
1999	9	0	2	0	0	3	Lampreia
2000	8	2	1	0	0	0	Lampreia
2001	5	3	3	1	2	0	Cardoso
2002	8	3	4	0	2	5	Lafer
TOTAL:	96	22	33	22	24	16	
GOVERNO LULA							
2003	5	9	2	2	3	0	Lula
2004	2	1	0	0	2	1	Lula
2005	6	0	4	0	4	2	Amorim
2006	6	0	1	0	3	1	Lula
2007	5	0	0	0	2	0	Lula
2008	2	0	0	0	2	0	Lula
2009	2	10	0	1	2	0	Lula
2010	0	2	0	0	1	1	Amorim
TOTAL:	33	22	7	3	19	6	

Fonte: Tabela elaborada pela autora. Brasília, outubro, 2013.

Ressalta-se que não foram contabilizadas as menções a ONU quando estas tratavam-se de citações a conferências ou a cargos de funcionários. As classificações em menções que se referem ou não à reforma podem apresentar certa imprecisão, tendo em vista a contextualização dos pronunciamentos dar margem a interpretações, por vezes, subjetivas.

Referência bibliográfica

BRIGIDO, Eveline Vieira. *O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente*. Tese de Doutorado: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4a. ed. ampliada. Brasília: Ed. UnB, 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, 7, 2003.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2011*. Brasília: Funag, 3ª ed., 2012.

BAUER, Martin W. & GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som – Um manual prático*. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

VAZ, Alcidez. Brazilian foreign policy under Lula: Change or continuity? *Dialogue on Globalization, FEX Briefing Paper*, 4, 2004).

VIGEVANI, T., & CEPALUNI, G. (2007). *Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification*. *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 7, 2007, pgs. 1309-1326

VILELA, Elaine & NEIVA, Pedro. *Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, Vol. 54, No. 2, 2011, pgs. 70-96.